

Czego nie widać? Literatura o polityce rynku pracy a praktyki urzędników pierwszego kontaktu

Sztandar-Sztanderska, Karolina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sztandar-Sztanderska, K. (2017). Czego nie widać? Literatura o polityce rynku pracy a praktyki urzędników pierwszego kontaktu. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 4(2), 117-146. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2017.2.6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Czego nie widać? Literatura o polityce rynku pracy a praktyki urzędników pierwszego kontaktu¹

Streszczenie

Polityka rynku pracy jest w literaturze naukowej przedstawiana abstrakcyjnie przez pryzmat statystyk, wydatków, przepisów i struktur organizacyjnych. Natomiast niewiele dowiadujemy się z niej o codziennym funkcjonowaniu powiatowych urzędów pracy, czyli instytucji powołanych w odpowiedzi na ważny problem społeczny, jakim jest bezrobocie. Odwołując się do wyników badań, inspirowanych koncepcją biurokracji pierwszego kontaktu (*street-level bureaucracy*) wyjaśniam, dlaczego warto analizować banalne i prozaiczne czynności wykonywane przez szeregowych pracowników tych instytucji oraz rekonstruuje te elementy narracji naukowej o polityce rynku pracy w Polsce, które oddalają nas od zrozumienia logiki urzędowego świata i przesłaniają typowe dla niej zjawiska.

Słowa kluczowe: biurokracja pierwszego kontaktu, bezrobocie, polityka rynku pracy, urzędy pracy, publiczne służby zatrudnienia, praktyki, administracja

¹ W artykule rozwijam argumentację przedstawioną wyjściowo w pierwszym rozdziale książki *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 17–34. W tym celu wykorzystuję wyniki późniejszych projektów: 1) „Wyprofilować” bezrobotnego – społeczne i polityczne konsekwencje wprowadzenia nowej kategoryzacji osób bezrobotnych przez powiatowe urzędy pracy (DSM 110400/66, 2014–2015, projekt realizowany z M. Zieleńską); 2) Zmierzyć, zważyć, policzyć, zaklasyfikować. Metody „uczytelniania” obywateli (DSM 112944, 2016–2017), 3) *Profiling the Unemployed in Poland: Social and Political Implications of Algorithmic Decision Making*, realizowany na zlecenie Fundacji Panoptykon, finansowany przez Media Democracy Fund, Ford Foundation i Open Society Foundations w ramach konkursu *Quantified Society: Examining the Consequences of Algorithmic Decision Making for Open Societies*, 2015.

What lies underneath? The scientific literature on labour market policy and practices of street-level bureaucrats

Abstract

Scientific literature presents the labour market policy in Poland in an abstract way: through the prism of statistics, expenditure, regulations and organisational structures. However, we know very little about everyday work of public employment services (Powiatowe Urzędy Pracy, PUP), i.e. institutions created in response to a major societal problem of the unemployment. Referring to the research results, inspired by the street-level bureaucracy perspective, this paper explains why it is important to analyse routine, mundane activities of frontline staff of PUP. It also reconstructs which elements of academic narratives on the labour market policy in Poland move us away from the understanding of typical aspects of this administrative world.

Keywords: street-level bureaucracy, unemployment, labour market policy, public employment services, practices, administration

Podczas badań terenowych prowadzonych w powiatowych urzędach pracy (PUP) przekonałam się, jak bardzo polska literatura naukowa jest odległa od realiów, o których traktuje². Język opisu dominujący w publikacjach naukowych o polityce rynku pracy – którego komponenty zostaną zrekonstruowane w tym artykule – nie pozwala opowiedzieć, jak na co dzień funkcjonują urzędy pracy, czyli instytucje, które powołano w reakcji na masowe i strukturalne bezrobocie. Tymczasem, jak przekonuje M. Lipsky, twórca nurtu badań nad *street-level bureaucracy*, interakcje z pracownikami instytucji publicznych to „jedna z donośnych chwil życia obywatelskiego”³. Bowiem to właśnie w biurokracjach pierwszego kontaktu⁴, czyli np. urządzie pracy, przychodni, szkole, sądzie „ludzie bezpośrednio doświadczają rządów, które poniekąd sami skonstruowali”⁵. PUP to instytucje, które warto badać właśnie dlatego, że miały

² Podobne zdanie wyraził w swoim artykule pracujący od wielu lat w publicznych służbach zatrudnienia Andrzej Martynuska. Zob. A. Martynuska, *Praktyka publicznych służb zatrudnienia – potrzeba realnej reformy. Bardzo subiektywny punkt widzenia*, „Polityka Społeczna” 2015, nr tematyczny 2, s. 34–41.

³ M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York 2010, s. XI. O ile nie zaznaczono inaczej, wszystkie cytaty z języka angielskiego i francuskiego są w moim przekładzie.

⁴ Tłumaczenie *street-level bureaucracy* jako „biurokracja pierwszego kontaktu”, a *street-level bureaucrats* jako „urzędnicy pierwszego kontaktu” lub „pracownicy pierwszego kontaktu” pochodzi z książki: K. Sztandar-Sztanderska, *Obywatel spotyka państwo...*, op.cit., tłum. M. Bąba.

⁵ M. Lipsky, op.cit., s. XI.

i nadal mają z nimi styczność miliony ludzi i – można zakładać – to doświadczenie spotkania z urzędnikami pierwszego kontaktu rzutuje na ich stosunek do państwa.

Co zaskakujące, w istniejących opracowaniach naukowych dotyczących Polski mało uwagi poświęca się działaniom szeregowych urzędników i doświadczeniom tych działań przez osoby bezrobotne. Polityka rynku pracy jest raczej przedstawiana abstrakcyjnie: przez pryzmat statystyk, wydatków, przepisów czy struktur organizacyjnych. Szczegółowo omawiane są wahania stopy bezrobocia, liczne nowelizacje prawa, zmiany liczby uczestników poszczególnych typów programów. Dowiadujemy się również, jak rozkładają się wydatki między różne programy tzw. „aktywizacji zawodowej” (np. szkolenia, staże, prace subsydiowane) a instrumenty „pasywne” (np. zasiłki dla bezrobotnych). Mowa jest również o narzędziach, które – zdaniem analityków – wprowadza się, by usprawnić adresowanie wsparcia (np. indywidualny plan działania, profilowanie bezrobotnych) oraz o tzw. wskaźnikach „efektywności”, które są zalecane przez część polskich badaczy, ponieważ zakłada się, że powinny one motywować pracowników do skuteczniejszego wykonywania pracy.

Uwaga naukowców ogniskuje się także wokół kontekstu planowania i wdrażania polityki wobec bezrobocia. W polskiej literaturze wymienia się przyczyny, dla których praca publicznych służb zatrudnienia przypomina *mission impossible*: np. niestabilność instytucjonalną i organizacyjną, ograniczone zasoby kadrowe, zbyt małe wydatki na programy tzw. „aktywizacji zawodowej”. Brakuje jednak systematycznej analizy, jak ten kontekst przekłada się na działania podejmowane w imieniu PUP; które jego elementy okazują się w praktyce istotne; w jakiej pozycji stawia się ludzi, którzy mają do czynienia z publicznymi służbami zatrudnienia lub którzy je reprezentują oraz jakie niesie to za sobą konsekwencje.

By zmierzyć się z tymi pytaniami, musiałam nie tylko przyjąć inne podejście metodologiczne (wykraczające poza zwykle stosowaną analizę przepisów, dokumentów formalnych oraz ogólnodostępnych danych statystycznych), ale przede wszystkim skonstruować aparat konceptualny, który pozwoliłby postawić w centrum zainteresowania codzienne życie urzędowe i jego prawidłowości oraz uwzględnić punkt widzenia szeregowego personelu i samych bezrobotnych. W tym celu dystansowałam się od części polskich opracowań, które politykę rynku pracy analizują w terminach decydentów politycznych oraz starają się odpowiadać na potrzeby tej grupy i pytania przez nią stawiane, np.: Jakie zmiany legislacyjne wprowadzać? Jak zwiększać efektywność wydatkowania środków? Jak poprawiać adresowanie instrumentów polityki wobec rynku pracy? Jak aktywizować osoby długotrwale bezrobotne? Jak skuteczniej kontrolować szeregowych pracowników służb zatrudnienia? itp.

W zerwaniu z taką optyką pomogła mi perspektywa *street-level bureaucracy*. Dla badaczy reprezentujących ten nurt ważniejsze od pytań: „Co działa?” lub: „Co nie

działa?” jest pytanie: „Jak działa biurokracja pierwszego kontaktu?”⁶. Interesuje ich przede wszystkim, co konkretnie robią pracownicy instytucji publicznych i z jakimi napięciami muszą sobie radzić. Analiza tych codziennych dylematów pozwala naukowcom systematycznie opisać warunki pracy *street-level bureaucrats* oraz uchwycić czynniki organizacyjne, które strukturyzują ich nieformalne działania⁷.

By pokazać czytelnikom, jakim zjawiskom poświęca się w Polsce niewiele uwagi, napisałam książkę *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*⁸. W ramach pierwszej części tego artykułu przytoczę kilka ilustracji empirycznych, zebranych podczas pracy nad książką i po jej ukończeniu, pozwalających zrozumieć, skąd bierze się konieczność pogłębionego badania banalnych i prozaicznych czynności wykonywanych przez szeregowych urzędników, dotychczas jedynie wzmiankowanych w opracowaniach naukowych⁹. W drugiej, zasadniczej części tekstu, spróbuję zrekonstruować te elementy dominującej narracji o polityce wobec bezrobocia w Polsce, które oddalają nas od zrozumienia logiki urzędowego świata i przesłaniają typowe dla niej zjawiska. W języku używanym do opisu tej polityki publicznej upatruję jednej z przyczyn, dla których codzienne działania pracowników PUP nie stały się wcześniej przedmiotem refleksji teoretycznej. W podsumowaniu omówię skrótowo propozycję badania praktyk administracyjnych, inspirowaną podejściem *street-level bureaucracy*.

⁶ E.Z. Brodtkin, *Policy Work: Street-level Organizations Under New Managerialism*, “Journal of Public Administration Research and Theory” 2011, Vol. 21, s. 258.

⁷ Zob. M. Lipsky, op.cit.; E.Z. Brodtkin, *The Inside Story: Street-level Research in the US and Beyond*, w: *Understanding Street-level Bureaucracy*, red. P. Hupe, M. Hill, A. Buffat, Policy Press, Bristol 2015 s. 25–42.

⁸ K. Sztandar-Sztanderska, op.cit.

⁹ Za niezwykle cenne uważam obserwacje zawarte w opracowaniach naukowych dotyczące: warunków pracy w PUP lub ich wcześniejszych odpowiednikach, biurokratyzacji i rutynizacji programów, nieformalnych kryteriów dostępu do „programów aktywizacji zawodowej”, ich sezonowej dostępności czy napięć związanych z łączeniem zadań o charakterze „pracy z ludźmi” z biurokratyczną kulturą organizacji. Zob. A. Ruzik, *Analiza skuteczności aktywnej polityki rynku pracy w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w: *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy*, red. S. Golinowska, A. Ruzik, B. Pielniński, J. Gandziarowska, IPiSS, Warszawa 2007, s. 109–113; A. Karwacki i in., *Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010; I. Wóycicka i in., *Klienci powiatowych urzędów pracy*, w: *Analiza funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008, s. 45–70; M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000, s. 76–81; A. Golczyńska-Grondas, J. Grotowska-Leder, *Instytucjonalne ramy i ograniczenia w doradztwie zawodowym*, w: *Metoda biograficzna w doradztwie zawodowym i pracy socjalnej*, red. A. Golczyńska-Grondas, Ł. Dunajew-Tarnowska, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2006, s. 163–185; K. Konecki, K. Kaczmarczyk, *Janusowe oblicza urzędów pracy w: Socjologia bezrobocia*, red. T. Borkowski, A. Marcinkowski, Interart, Katowice 1999, s. 219–233; A. Karwacki i in., *Reintegracja: aktywna polityka społeczna w praktyce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014; I. Wóycicka i in., *Klienci powiatowych urzędów pracy w: Analiza funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008, s. 45–70.

Warto przy tym podkreślić, że artykuł nie ma na celu systematycznego przeglądu literatury o polityce rynku pracy, np. oceny wkładu poszczególnych publikacji w dyscyplinę czy rekonstrukcji wzajemnych polemik¹⁰. Ograniczam się raczej do ukazania tych specyficznych komponentów narracji, które utrudniają zrozumienie uwarunkowań codziennych praktyk administracyjnych oraz implikacji, jakie niosą te działania dla adresatów działań PUP. Autorzy publikacji, które przytaczam, mogą mieć wrażenie, że skupiam się na kwestiach dla nich pobocznych. W tym sensie przedstawiona w tym artykule krytyka ma charakter wybiórczy i dokonywana jest ze specyficznego punktu widzenia. Jednak takie – używając określenia K. Frieske – „demaskatorskie” podejście wydaje mi się uzasadnione¹¹. Powtarzające się w pracach naukowych wyrażenia i specyficzny sposób prowadzenia narracji mają ważne konsekwencje: utrudniają zrozumienie, co w newralgicznej społecznie kwestii, jaką jest bezrobocie, robią urzędnicy i jak poruszają się w systemie instytucji publicznych obywatele. Z tych powodów narrację naukową warto poddać dekonstrukcji.

Sformułowane w tym tekście uwagi mają charakter teoretyczny i metodologiczny. Interesuje mnie przede wszystkim, jak autorzy konstruują przedmiot swoich badań i jakie istotne kwestie pozostają poza ich polem zainteresowania. Zastanawiam się, co umyka naszej uwadze, gdy politykę rynku pracy definiuje się poprzez oficjalne cele, a na czynności podejmowane przez urzędników patrzy głównie pod kątem wdrażania przepisów lub abstrakcyjnych koncepcji. Co taka opowieść o polityce rynku pracy wysuwa na pierwszy plan, a co pomija lub uznaje za drugorzędne? W niektórych wypadkach krytykuję też dobór danych, sposób ich interpretacji oraz formę prowadzenia narracji, która uniemożliwia odróżnienie ustaleń opartych na analizie materiału empirycznego od przypuszczeń badacza, wysuwanych na podstawie założeń teoretycznych lub światopoglądu. Czasem nie wiadomo, czy pojawiające się w pracach naukowców stwierdzenia mają bezpośrednie poparcie w danych, czy raczej status hipotez wymagających dalszej weryfikacji.

¹⁰ Analizowane teksty doбираłam według następujących kryteriów. Po pierwsze, naukowcy wypowiadają się w nich o funkcjonowaniu urzędów pracy, często definiując swój obszar zainteresowań szerzej, np. jako politykę rynku pracy czy politykę wobec bezrobocia. Po drugie, są to prace, które mają bardziej przemyślany kształt czy szerszą podstawę empiryczną. Oznacza to, że nie analizuję wielu ciekawych publikacji na tematy pokrewne (np. zjawisk ubóstwa i bezrobocia, pomocy społecznej czy pracy socjalnej), zaś do prac dotyczących paradygmatycznych zmian w obrębie szeroko rozumianej polityki społecznej (w tym również tzw. polityki aktywizacji czy aktywnej polityki społecznej) odnoszę się sporadycznie. Uwzględniłam natomiast zarówno raporty z badań o charakterze eksperckim pisane przez naukowców, jak i prace o ambicjach *stricte* naukowych, ponieważ wiele wydawanych w ostatnich latach prac przyjmowało właśnie formę raportu z badań lub opracowań popularyzatorskich i zawierało podobną argumentację co prace akademickie.

¹¹ K.W. Frieske, *Socjologia demaskatorska*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.

Czego nie widać, czyli kilka scen z życia urzędu pracy

Za każdym razem, gdy przeprowadzałam wywiady z pracownikami PUP i bezrobotnymi, zaskakiwało mnie, jak opis ich codziennych doświadczeń kontrastuje z pojęciami, które organizowały wywód naukowy. Chodzi o terminy takie jak: *flexicurity*, „aktywizacja zawodowa”, „indywidualizacja” wsparcia, „adresowanie pomocy adekwatnie do potrzeb klientów” czy poprawa „efektywności”.

Samo słownictwo używane przez kadrę PUP wydawało się niezwykle odległe od tych ideałów. Pracownicy służb zatrudnienia mówili o „automatyku”, „przerobie”, „obróbce”, przepuszczaniu bezrobotnych „przez różne młynki”, powracaniu osób po „aktywizacji” „do szafy”, „wybieraniu rodzynek” czy wreszcie masowym podpisywaniu indywidualnych planów działania, czyli – jak wprost ujęła to jedna z urzędniczek, z którą prowadziłam wywiad – działaniach „na liczbę, tak, żeby to (...) dobrze w statystykach później wyszło”. Ostatnie dwie praktyki polegały na koncentrowaniu kadrowych i finansowych zasobów instytucji na działaniach, które wielu urzędników uznawało za kontrproduktywne, niesprawiedliwe czy sprzeczne z „misją” PUP, a mimo to zazwyczaj je podejmowali. Te obserwacje skłoniły mnie do analizy powtarzalnych zjawisk, które w świecie urzędowym jawią się jako oczywiste (*taken for granted*) i z tego powodu powinny przykuwać uwagę badaczy nauk społecznych¹².

By czytelnik miał szansę zrozumieć wzmiankowane przykłady, wyjaśnię, na czym polegało podpisywanie indywidualnych planów działania (IPD) w niektórych placówkach. By sprostać ilościowym wymaganiom ustawodawcy oraz uniknąć nieprzyjemności w razie zewnętrznej kontroli sprawdzającej wykonanie przepisów, urzędnicy czynili z przygotowania IPD sprawnie załatwianą formalność¹³. Nie mając wystarczających zasobów kadrowych i środków na programy „aktywizacji zawodowej” dla wszystkich osób, które powinny zostać objęte IPD, wypełniali formularze planu po krótkich, jednorazowych spotkaniach – często zbyt powierzchownych, by poznać przyczyny trudności na rynku pracy danej osoby. Ponadto nie zobowiązywali urzędu do objęcia danej osoby programem „aktywizacji zawodowej”, a jedynie zaznaczali taką sugestię w rubryce „działanie możliwe do zastosowania”. Jednym z minusów takiego rozwiązania, dostrzeganym w PUP, było trwonienie czasu doradców zawodowych na masowe podpisywanie druczków i powierzchowne kontakty z bezrobotnymi w miejsce czasochłonnego doradztwa i zindywidualizowanej interwencji skierowanej do węższej grupy bezrobotnych.

¹² Zob. np. P.L. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, PIW, Warszawa 1983.

¹³ Więcej na ten temat zob. K. Sztandar-Sztanderska, op.cit., s. 101–106.

Z kolei tzw. wybieranie rodzynek (w literaturze naukowej nazywane spijaniem śmietanki) polegało na preferowaniu podczas rekrutacji do programów „aktywizacji zawodowej” osób o większych szansach na zatrudnienie, co przekładało się na mierzone przez resort pracy wyniki „efektywności zatrudnieniowej”, komentowane potem szeroko przez instytucje kontrolne (np. NIK) i media. Czasem wręcz udział w „programie aktywizacji” (np. szkoleniu czy pracach subsydiowanych) uzależniano od znalezienia przez osobę bezrobotną pracodawcy gotowego ją zatrudnić i poświadczającego to na piśmie. Takie działania ograniczały dostęp do szkoleń lub innych form pomocy osobom nieporadnym, w wyjściowo trudniejszej sytuacji, przyczyniając się tym samym do reprodukcji nierówności¹⁴.

Można zakładać, że tego rodzaju praktyki nasiliły się jeszcze po ostatniej reformie publicznych służb zatrudnienia wprowadzającej nagrody finansowe dla PUP osiągających wyższe wskaźniki „efektywności”¹⁵. Świadczy o tym dobitnie poniższy fragment wypowiedzi przedstawiciela kadry kierowniczej PUP, nagrany już po wdrożeniu bodźców pieniężnych¹⁶:

*jak się zwróci taki klient (...) bardzo zmotywowany do wejścia na rynek pracy, że na przykład potrzebuje... ehm... dodatkowego wsparcia, jakiegoś kursu, nie wiem, odnowienia uprawnień (...) to je natychmiast mu dawać. Dlaczego? Bo będzie efektywność zatrudnieniowa. (...) **Jak ktoś ma jedną nogę krótszą, to do wyścigów go nie biorę, prawda?** (...) Wybieram tych, do których mam bliską stuprocentową pewność, że jak go wyślę na staż, jak go wyślę na szkolenie, tak? Jak mu tam, eee, inną formę wsparcia dam, to on pójdzie tam. **Trzeba wybrać rodzyнки** (...) I tak nie możecie pomóc wszystkim, chociaż ludzie tego wymagają, tak? W związku z tym **trzeba wybrać***

¹⁴ *Ibidem*, s. 220–225; zob. też K. Sztandar-Sztanderska, *Usługi publiczne dla wszystkich i dla nikogo? Krytyczne studium wymogów administracji pracy*, „Polityka Społeczna” 2015, numer tematyczny 1, s. 15–21; K. Sztandar-Sztanderska, *Activation of the Unemployed in Poland: From Policy Design to Policy Implementation*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2009, Vol. 29, No. 11/12, s. 624–636.

¹⁵ Chodzi o reformę wprowadzoną Ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶ Wzmiankowana nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje przekazywanie samorządom powiatów 2 proc. kwoty limitu Funduszu Pracy z poprzedniego roku na finansowanie kosztów nagród (oraz składek na ubezpieczenie społeczne) dla pracowników PUP, jeśli dany PUP spełni dwa spośród trzech warunków: 1) osiągnie wartość wskaźnika tzw. „efektywności zatrudnieniowej” lub 2) wskaźnika tzw. „efektywności kosztowej” podstawowych form aktywizacji wyższą od średnich wartości tych wskaźników dla wszystkich PUP; 3) procentowy udział pracowników pełniących funkcję doradcy klienta w danym PUP będzie wyższy niż średnio dla wszystkich PUP lub w danym PUP liczba bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta będzie niższa niż średnio dla wszystkich PUP. Zob. np. E. Kwiatkowski, *Podstawy teoretyczne zmian w polskiej polityce rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2015, numer tematyczny 2, s. 15–16. Wstępne wyniki prowadzonych przeze mnie badań jakościowych realizowanych po wprowadzeniu tych przepisów pokazują, że w efekcie zmian, z jednej strony, nasiliło się zjawisko spijania śmietanki. Z drugiej strony, część PUP, za wiedzą resortu pracy, prowadzi coś na kształt „kreatywnej księgowości”, licząc w poczet doradców klienta pracowników *de facto* realizujących inne zadania.

rodzynki i w nie zaangażować pieniądze. I wtedy mamy co najmniej sześć tysięcy ludzi szczęśliwych, my dostajemy premie, też jesteśmy szczęśliwi i minister ma wysokie wskaźniki efektywności [bold K.S.S.].

By spopularyzować te i inne zaobserwowane zjawiska, sięgnęłam do prac pisanych w ramach nurtu *street-level bureaucracy*, znanego szerszemu gronu odbiorców głównie z książki M. Lipsky'ego¹⁷. Proponowana przez Lipsky'ego perspektywa pozwala uchwycić politykę publiczną w działaniu. Zamiast rekonstruować abstrakcyjne reguły czy oficjalne struktury organizacyjne, inspirujący się koncepcją Lipsky'ego badacze zwracają uwagę na praktyki społeczne, które urzeczywistniają ludzie działający w konkretnym miejscu i czasie. W tym ujęciu polityka publiczna nie jest więc czymś stałym, danym, zobiektywizowanym, jednorodnym, lecz procesualnym, negocjowanym i nieustannie wytwarzanym, również w interakcjach z obywatelami¹⁸. Z metodologicznego punktu widzenia oznacza to, że nie można zakładać *a priori* „czym są” i jak działają m.in. urzędy pracy lub „policja, system sprawiedliwości, usługi socjalne czy placówki psychiatryczne”, ale „teorię państwa konstruuje się empirycznie”¹⁹ na podstawie badań zachodzących w tych miejscach praktyk.

W podejściu tym – cytując E. Brodakin, kluczową przedstawicielkę tego nurtu – chodzi o opowiadanie o instytucjach publicznych i ich reformach „od środka” (*inside story*) i analizowanie tego, „co się dzieje w często niewidocznych zakamarkach organizacji, które realizują politykę publiczną” oraz o wskazanie „czynników, które systematycznie kształtują praktyki administracyjne” i zrozumienie ich „konsekwencji dla polityki publicznej czy szerzej polityki”²⁰.

Narracja naukowa o polityce rynku pracy w Polsce

Prymat ideału nad praktyką

Zupełnie inne podejście dominuje w Polsce, gdzie więcej uwagi poświęca się abstrakcyjnej wizji państwa, przyjmując na wstępie określoną koncepcję danej polityki publicznej. W krajowych opracowaniach politykę rynku pracy czy politykę wobec bezrobocia standardowo definiuje się w odniesieniu do różnych ideałów, które służby

¹⁷ M. Lipsky, op.cit.

¹⁸ Zob. również V. Dubois, *Towards a Critical Policy Ethnography: Lessons from Fieldwork on Welfare Control in France*, „Critical Policy Studies” 2009, Vol. 3, No. 2, s. 221–239; E.Z. Brodakin, op.cit.

¹⁹ D. Fassin, *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions*, Pluto Press, London 2015, s. IX.

²⁰ E.Z. Brodakin, op.cit., s. 25–26.

zatrudnienia i inne instytucje aktywne w tym obszarze powinny wcielać w życie. Może przy tym chodzić o realizację kompleksowych koncepcji lub bardziej szczegółowych celów, wypełnianie funkcji przypisywanych poszczególnym narzędziom²¹.

Podam kilka prostych przykładów. Zazwyczaj w publikacjach mówi się o funkcji informacyjnej pośrednictwa pracy; funkcji motywacyjnej i bezpieczeństwa socjalnego w odniesieniu do zasiłków dla bezrobotnych; celu strukturalnym szkoleń zawodowych, które mają zmniejszać niedopasowanie między strukturą popytu na pracę a kwalifikacjami siły roboczej czy indywidualizowaniu wsparcia przez stosowanie indywidualnych planów działania. Innym, ostatnio wspomnianym, celem, któremu miałoby służyć profilowanie pomocy bezrobotnym, jest ograniczenie bezrobocia długotrwałego i przeciwdziałanie powstawaniu tego zjawiska²².

Politycy społeczni i socjologowie do wyżej wymienionych celów dodają również przeciwdziałanie ubóstwu i marginalizacji społecznej; radzenie sobie z rozwiązywaniem złożonych problemów, które towarzyszą bezrobociu lub je powodują oraz przerywanie okresów bezczynności przez udział w różnego rodzaju programach, służących nie tylko budowaniu umiejętności zawodowych, ale również kształtowaniu lub podtrzymywaniu poczucia własnej wartości czy nawyków potrzebnych w pracy²³.

W okresie przedakcesyjnym i po wejściu Polski do Unii Europejskiej (UE) często wspomniano również o celach definiowanych w Europejskiej Strategii Zatrudnienia czy innych dokumentach programowych UE. Naukowcy kładli więc nacisk na wzrost zatrudnienia, inkluzję społeczną czy osiągnięcie równowagi między elastycznością rynku pracy a bezpieczeństwem socjalnym, ujmowane pod hasłem *flexicurity*²⁴.

²¹ Przejawy takiego podejścia można znaleźć np. w: E. Kryńska i in., *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPISS, Warszawa 1998; M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2004; D. Fretwell, Annex 3A. *Active Labor Market Programs*, w: *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, red. N. Barr, World Bank, Washington, D.C. 2005, s. 80–88; L. Gilejko, B. Błaszczyk, *Polityka rynku pracy: doświadczenia europejskie i polskie*, Akademia Humanistyczna imienia Aleksandra Gieyszтора, Pułtusk 2008.; G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie*, w: *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 156–172; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie: podstawy teoretyczne*, WN PWN, Warszawa 2002.

²² Zob. np. J. Męcina, *Reforma instytucjonalna rynku pracy – jej pierwsze efekty i kolejne wyzwania*; Z. Wiśniewski, M. Wojdyło-Preisner, *Profilowanie bezrobotnych w Polsce i Niemczech*; E. Kwiatkowski, „Polityka Społeczna” 2015, nr 2. Krytyczną analizę konsekwencji przyjętego w Polsce rozwiązania można znaleźć w: K. Sztandar-Sztanderska, *Nie zrzucajmy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych. Uwagi o niepożądanych konsekwencjach nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, EAPN Polska, 2013; J. Niklas i in., *Profiling the Unemployed in Poland. Social and Political Implications of Algorithmic Decision Making*, Panoptykon Foundation, Warszawa 2015.

²³ Zob. np. K. Konecki, K. Kaczmarczyk, op.cit.; A. Karwacki i in., op.cit.; G. Spytek-Bandurska, op.cit.

²⁴ Zob. np. *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne: flexicurity po polsku?*, red. M. Rymśa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005; *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

Myślenie w kategoriach funkcji i celów ma istotne konsekwencje dla sposobu konstruowania przedmiotu badania. Przede wszystkim wiąże się ono z wartościowaniem. Zakłada się, że jakiś stan jest pożądaný – czy będzie nim wysokie zatrudnienie, *flexicurity* czy spójność społeczna. Co ważniejsze, w tym ujęciu głównym zadaniem badacza staje się stwierdzenie, czy zbliżamy się do realizacji celu, w jakim tempie to zachodzi, co takiego nam w tym przeszkadza oraz jakiego rodzaju rozwiązania (przyjęte w przeszłości lub przyszłości) mogą sytuację poprawić lub pogorszyć²⁵. Podobnie – jak w wypadku dyskursu nad modernizacją czy europeizacją – wielu pracom o polityce rynku pracy towarzyszy finalistyczna lub nawet linearna wizja historii typowa dla koncepcji postępu, a czasem również myślenie imitacyjne²⁶. Nieco przejawiając: idziemy (lub co najmniej powinniśmy iść) w danym kierunku, bowiem pożądaný punkt docelowy jest znany. Ponadto zdaje się on nie wymagać dyskusji, skoro wyznaczają go zalecenia europejskie lub zalecenia instytucji międzynarodowych. Modelowym przykładem tego sposobu myślenia są słowa E. Kryńskiej, otwierające konkluzje raportu na temat *flexicurity* w Polsce, którego istotna część poświęcona jest polityce rynku pracy:

„Przeprowadzone w ramach projektu badania wykazały, iż koncepcja *flexicurity* w polskiej polityce zatrudnienia jest wdrażana dość opieszale i dopiero ostatni rok przyniósł zmiany pozwalające oczekiwać w dającej się przewidzieć przyszłości w pełni ukształtowanego modelu elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy”²⁷.

Takie teleologiczne rozumowanie jest często przyjmowane *implicite* i ujawnia się przy okazji wypowiedzianych mimochodem zwrotów, które łatwo przeoczyć, a które nadają ton narracji. Staranna lektura prac o polityce rynku pracy i polityce społecznej pozwala wychwycić więcej takich określeń, sugerujących oczywistość celu, kierunku lub – nieco rzadziej – sposobów dojścia do celu czy intencji reformatorów. Już same tytuły licznych prac sugerują ten typ myślenia: *W stronę aktywnych służb społecznych*²⁸

²⁵ Tego rodzaju narrację można znaleźć np. w pracach: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna: o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009, s. 321; *Flexicurity w Polsce...*, op.cit.

²⁶ Podobny sposób pisania zaobserwowała Marianna Zielińska w odniesieniu do reform polskiej administracji centralnej: M. Zielińska, *Mechanizmy reprodukcji i zmiany w systemie administracji publicznej na przykładzie wdrażania otwartej metody koordynacji*, Scholar, Warszawa 2015. Błyskotliwą krytykę dyskursu naukowego w pracach o europeizacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej można zaś znaleźć w artykule N. Ragaru, *La rivière et les petits cailloux. Elargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale*, w: *Leuropéanisation d'Ouest en Est*, red. F. Bafoil, T. Beichelt, L'Harmattan, Paris 2008, s. 241–283.

²⁷ *Flexicurity w Polsce...*, op.cit., s. 199.

²⁸ *W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

czy *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*²⁹ oraz bardziej subtelne sformułowania, które można znaleźć w wielu innych opracowaniach³⁰.

Nie oznacza to, że autorzy rzeczywiście wierzą w jeden kierunek zmian lub nie mają na ten temat uwag krytycznych – często bowiem w tekście pojawiają się liczne zastrzeżenia³¹, a treść prac daleka jest od uproszczonego sposobu myślenia, który sugerowałyby przytaczane zwroty. Nie zmienia to jednak faktu, że na poziomie leksykalnym rys modernizacyjny jest w nich bardzo wyraźny, a czytelnik może mieć miejscami wątpliwości, kiedy narratorem jest naukowiec-empiryk, przedstawiający wyniki swoich badań czy osoba propagująca postępową koncepcję polityki rynku pracy lub polityki społecznej i wieszcząca jej nadejście³², mimo napotykanego „oporu materii”³³. Zdarza się, że te dwa głosy nieoczekiwanie się przeplatają.

Za inną, również niewyeksplikowaną, „wewnętrzną sprzeczność”³⁴ naukowej narracji można uznać pisanie o abstrakcyjnym ideale w liczbie pojedynczej (np. *flexicurity*, aktywna polityka społeczna), podczas gdy we fragmentach tego samego tekstu lub innych pracach podkreśla się jego niejednoznaczność czy wskazuje na fundamentalne różnice między rozwiązaniami przyjmowanymi przez kraje Zachodu³⁵. Rodzi to wiele pytań i wątpliwości: Jak badacze mogą orzekać o „poziomie implementacji” abstrakcyjnego modelu³⁶, skoro może mieć on tak wiele twarzy? Czym – zważywszy tę wielość – miałyby być w ogóle punkt dojścia, czyli model „w pełni ukształtowany” *à la polonaise*³⁷?

²⁹ A. Karwacki, M. Rymśa, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji: usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011, s. 29–55.

³⁰ Zob. np. M. Danecka, *Bezrobocie i instytucje rynku pracy*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2005, s. 74, 188; G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie*, op.cit., s. 171–172; *W stronę aktywnej polityki społecznej*, op.cit., s. 250; A. Karwacki i in., op.cit., s. 140, 388.

³¹ Ibidem, s. 111; A. Karwacki, *Papierowe skrzydła: rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 311; A. Karwacki, M. Rymśa, op.cit.

³² Przykładowo, M. Rymśa, krytykując politykę społeczną za brak współpracy międzysektorowej oraz zwracając uwagę na nieskuteczność zmieniania tego stanu rzeczy poprzez przepisy, konkluduje optymistycznie: „Czy można tę tendencję odmienić? Nie tylko można, ale trzeba”. A. Karwacki i in., op.cit., s. 170.

³³ Ibidem, s. 105.

³⁴ K.W. Frieske, op.cit., s. 18.

³⁵ Zob. np. *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje*, op.cit., s. 16. Opracowania dotyczące innych obszarów polityki publicznej świadczą, że jest to dość powszechny w Polsce sposób myślenia. Nieproblematyzowanie różnorodności wzorców, konstruowanie homogenicznej i to w dodatku zaskakująco statycznej wizji Zachodu zaobserwowała M. Zieleńska, krytycznie analizując opracowania eksperckie i naukowe na temat reform administracji. M. Zieleńska, op.cit., s. 166.

³⁶ *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje*, op.cit., s. 7.

³⁷ Ibidem, s. 199.

Relacja między abstrakcyjną koncepcją a jej „implementacją” nie jest problematyzowana. Możemy się jedynie pośrednio domyślać, czym „wdrażanie” czy „upowszechnianie” modelu miałyby być i na podstawie jakich kryteriów stwierdzono, w jakim stopniu ono zachodzi. Nie wiadomo też, dlaczego brane są pod uwagę te, a nie inne wymiary, gdyż ich dobór nie jest uzasadniany. Czy model uznajemy za „wdrożony” na podstawie deklaracji decydentów i praktyków w dokumentach strategicznych? Czy na podstawie zmian prawno-organizacyjnych? Czy może uchwalenie przepisów i powołanie instytucji nie wystarcza, więc uwzględniamy również praktyki urzędowe? Czy też liczy się przede wszystkim osiągnięcie numerycznie definiowanych celów? Zważywszy na te niejasności, zaskakuje pojawiająca się w części opracowań teleologiczna retoryka.

W literaturze przedmiotu ideał polityki wobec rynku pracy czy polityki społecznej bywa też kontrastowany z działaniami podejmowanymi przez podmioty, które planują reformy czy politykę tę realizują. Do opisu abstrakcyjnego modelu używa się niekiedy epitetu „prawdziwy” lub mówi się o jego „czystej postaci”. Natomiast działania podejmowane przez różne podmioty przedstawia się jako „odstępstwa praktyki od założeń”, „skutki uboczne” czy działania „nieintencjonalne”³⁸, tym samym *implicite* sugerując, że założenia są dobre, a implementacja zła bądź też, że intencje decydentów są tożsame z abstrakcyjnymi postulatami i ich oficjalnymi deklaracjami zawartymi w dokumentach programowych. Działania odbiegające od ideału określa się mianem „pozornych” czy „iluzorycznych” w kontrze np. do „realnej” polityki aktywizacji czy „realnej” aktywnej polityki społecznej. Dobór określeń i dychotomiczny język („prawdziwa” koncepcja *versus* działania „pozorne”) rodzą też wrażenie, że temu abstrakcyjnemu modelowi – na wzór platoński – przypisuje się status prawdy i faktyczne istnienie, praktyki zaś traktuje się jednowymiarowo: wyłącznie w kategoriach zbieżności lub rozbieżności z ideałem, nie zaś jako samoistny świat o własnych prawidłowościach wartych zgłębienia.

Przez dychotomiczne słownictwo łatwo jest też zapomnieć, że działania urzędowe – nawet jeśli odbiegają od głoszonych celów – nie są dla odbiorców polityki publicznej pozorem czy iluzją, ale doświadczaną rzeczywistością i wiążą się z odczuwalnymi, często dotkliwymi, konsekwencjami. By zrozumieć, na czym polega odmienność perspektywy *street-level bureaucracy*, warto w tym miejscu przytoczyć fragment książki F. Fox Piven i R. Clowarda, często cytowany przez Lipsky’ego i innych przedstawicieli tego podejścia: „Ludzie doświadczają deprywacji i opresji w ramach konkretnej scenerii, a nie jako produktu końcowego potężnych i abstrakcyjnych procesów (...), doświadczają odrapanych poczekalni, nadzorcy, pracownika socjalnego i zasiłku. Nie

³⁸ Zob. np. A. Karwacki i in., op.cit., s. 388.

doświadczają zaś abstrakcyjnej (...) polityki społecznej”³⁹. Inaczej mówiąc, dla ludzi to właśnie zetknięcie z urzędem pracy jest znacznie bardziej realne niż abstrakcyjne cele, którym polityka rynku pracy miałaby rzekomo służyć.

Praktyki ujmowane jako implementacja narzędzi

Przyjrzyjmy się teraz, co opracowania naukowe mówią nam o działaniach podejmowanych wobec bezrobotnych w imieniu PUP i jak skonstruowana jest w nich narracja o praktykach administracyjnych. Wiele tekstów o polityce rynku pracy poświęconych jest enumeracji i omówieniu kolejnych przepisów i strategii (krajowych, wojewódzkich, powiatowych)⁴⁰. Niekiedy towarzyszy im opis kontekstu, w jakim te dokumenty powstawały. Właśnie w odniesieniu do tych formalnych dokumentów badacze zazwyczaj konceptualizują działania.

By przybliżyć funkcjonowanie urzędów pracy, naukowcy przytaczają szerokie instrumentarium, które definiuje Ustawa o promocji zatrudnienia, wcześniejsze akty prawne, programy krajowe z tego obszaru (również powstające w ramach programów europejskich), a czasem także inne przepisy. Ze względu na skomplikowane i często zmieniane prawo⁴¹ tego rodzaju opisy mogą dochodzić do kilku czy nawet kilkunastu stron tekstu, na których bywa omawiany szczegółowo niemal każdy instrument. Poszczególne narzędzia włączane są też do szerszych klasyfikacji. Autorzy zazwyczaj inspirowani się w tym zakresie definicjami przyjmowanymi przez instytucje międzynarodowe (OECD, ILO, Eurostat). Mówi się więc o⁴²:

- polityce pasywnej (*passive labour market policies* – PLMP), czyli o świadczeniach pieniężnych i usługach, które mają realizować cel socjalny,

³⁹ F. Piven, R. Cloward, *Poor People's Movements: Why they Succeed, how they Fail*, Pantheon Books, New York 1977, s. 20–21.

⁴⁰ Zob. np.: E. Kryńska i in., op.cit., s. 22–64; M. Szyłko-Skoczny, op.cit., s. 49–60; W. Kozek, *Rynek pracy: perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 229–237; A. Karwacki i in., op.cit., s. 41–78; L. Gilejko, B. Błaszczuk, op.cit., s. 26–28; M. Danecka, op.cit., s. 47–55, 61–74.

⁴¹ A. Martynuska wyliczył, że w latach 2004–2015 Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy była nowelizowana 67 razy, co daje średnio 5,6 zmian rocznie – A. Martynuska, op.cit.

⁴² Niektórzy autorzy dystansują się od tych klasyfikacji, uznając ich arbitralność. Na przykład Ch. O’Leary, A. Nesporova i A. Samorodov zwracają uwagę na malejącą wysokość świadczeń pieniężnych, oficjalnie klasyfikowanych jako „pasywne” oraz coraz częściej towarzyszący im wymóg poszukiwania pracy. Z kolei rzekomo „aktywne” roboty publiczne mogą zmniejszać szanse na znalezienie stałej pracy. Na tej podstawie stwierdzają oni, że standardowe rozróżnienie na instrumenty „aktywne” i „pasywne” może wprowadzać w błąd. Nie zmienia to jednak faktu, że w wielu tekstach używa się tej terminologii i związanych z nią milczących założeń. Zob. C. O’Leary i in., *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*, International Labour Office, Geneva 2001, s. 25.

- polityce aktywnej⁴³ (*active labour market policies* – ALMP), czyli o pośrednictwie pracy, poradnictwie zawodowym, szkoleniach, w tym w formie szkolenia przez pracę (np. staż), subsydiowaniu płac lub innych kosztów zatrudnienia, pożyczkach, robotach publicznych itp.

W ramach polityki aktywnej często wyróżnia się też:

- politykę popytową (inaczej „instrumenty zorientowane popytowo”), czyli wszelkie formy subsydiowania zatrudnienia,
- politykę podażową (inaczej „instrumenty zorientowane podażowo”), czyli instrumenty zorientowane na inwestowanie w „siłę roboczą” przede wszystkim przez szkolenia czy staże.

W publikacjach poruszających problematykę polityki rynku pracy⁴⁴ omawia się zazwyczaj typy narzędzi i ich oficjalną funkcję, grupy docelowe każdego instrumentu, podstawowe cechy społeczno-demograficzne populacji bezrobotnych lub cechy uczestników określonego narzędzia, źródło finansowania, wysokość środków finansowych, które przeznaczono na poszczególne instrumenty oraz czasem wartości dostępnych wskaźników, które mają mierzyć efekty działań (tzw. wskaźnik „efektywności zatrudnieniowej” i „efektywności kosztowej”)⁴⁵.

Moją wątpliwość budzi przede wszystkim typowy dla tych opracowań sposób konstrukcji przedmiotu analizy. O polityce rynku pracy myśli się prawie wyłącznie „odgórnie” i w sposób mechaniczny – jak o „implementacji”, mniej lub bardziej skutecznym „wdrażaniu” prawa. Tymczasem działania podejmowane wobec osób rejestrujących się jako bezrobotne nie powinny być sprowadzane do stosowania

⁴³ Inne warianty używane w języku polskim to: „aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu” lub „aktywizacja zawodowa”.

⁴⁴ Zob. np. E. Kryńska i in., op.cit., s. 88–93; M. Góra, *Active Labor Market Policies in Poland*, w: *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspective*, red. J. Kluve, Springer, 2006, s. 125–131; *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje*, op.cit.

⁴⁵ Wskaźniki „efektywności zatrudnieniowej” i „efektywności kosztowej” przedstawia się w dokumentach rządowych jako miary pozwalające na ocenę skuteczności ALMP. Naukowcy krytykują je, pokazując, że nie pozwalają one na oddzielenie wpływu uczestnictwa w programie od wpływu innych czynników, takich jak m.in. wcześniejsze wykształcenie czy doświadczenie zawodowe uczestników (tzw. efekt netto w odróżnieniu od efektu brutto). Ponadto, zwraca się uwagę na trudności z oszacowaniem wpływu ALMP na stopę zatrudnienia ze względu na trzy niepożądane efekty: 1) efekt substytucji – zastępowanie pracowników innymi pracownikami subsydiowanymi, 2) efekt bezcelowego kosztu lub jałowego biegu – subsydiowanie miejsc pracy, które powstałyby bez subsydiów, 3) efekt wypychania lub zastępowania – wypychanie z rynku przedsiębiorstw, które przy tym redukują zatrudnienie na skutek subsydiowania płac w innym przedsiębiorstwie. Omówienie trudności związanych z ewaluacją ALMP można znaleźć m.in. w E. Kwiatkowski, *Bezrobocie: podstawy teoretyczne*, op.cit., a przegląd badań polskiej ALMP w artykule A. Ruzik, *Analiza skuteczności aktywnej polityki...*, op.cit., która podsumowuje wyniki prac ewaluacyjnych, realizowanych m.in. na podstawie danych pochodzących z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) i kontrolujących występowanie tych efektów. Zob. też m.in. O’Leary i in., *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*, 2001; Z. Wiśniewski i in., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011.

narzędzi (lub grup narzędzi) przewidzianych w przepisach. Jest to, moim zdaniem, upraszczający sposób konceptualizacji praktyk, który oddala nas od zrozumienia faktycznie zachodzących procesów. Niekiedy prowadzi on również do formułowania rekomendacji, które przez swą ogólność są oderwane od rzeczywistości, o czym więcej w dalszej części artykułu.

Weźmy jako przykład szkolenia realizowane przez urzędy pracy. Wielu autorów kładzie nacisk na dane o liczbie uczestników szkoleń w poszczególnych latach⁴⁶. Dla niektórych naukowców są one następnie podstawą do oceny tego, czy kierunek zmian jest dobry (np. gdy liczba uczestników rośnie oraz gdy liczba uczestników szkoleń i innych narzędzi zorientowanych podażowo rośnie szybciej niż liczba uczestników różnych prac subsydiowanych)⁴⁷ oraz czy dobre jest ich wykorzystanie (gdy rosną wskaźniki „efektywności”)⁴⁸.

Powyższe rozumowanie opiera się na dominującym wśród ekonomistów przekonaniu, że szkolenia powinny obejmować coraz większą liczbę osób i zyskiwać na znaczeniu w stosunku np. do pracy subsydiowanej⁴⁹. Zakłada się bowiem, że szkolenia służą „aktywizacji” – w odróżnieniu od działań „pasywnych”. Ponadto jako instrument podażowy mają przyczyniać się do zwiększenia umiejętności, czyli w żargonie oficjalnych programów, poprawy „zasobów ludzkich” czy „kapitału ludzkiego” uczestników, co z kolei ma się przekładać na poprawę ich sytuacji na rynku pracy.

⁴⁶ *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje*, op.cit.; M. Szyłko-Skoczny, op.cit.

⁴⁷ Z wyjątkiem bardziej lewicowo nastawionych badaczy, którzy uznają zasadność stosowania zatrudnienia wspieranego i przedsiębiorczości socjalnej w wypadku osób zagrożonych marginalizacją społeczną. Nie są oni więc tak krytyczni wobec instrumentów zorientowanych popytowo. Zob. np. G. Spytek-Bandurska, op.cit., s. 157.

⁴⁸ Polscy autorzy zdają sobie sprawę z wcześniej wspomnianych słabości stosowanych w Polsce wskaźników „efektywności zatrudnieniowej” i „efektywności kosztowej”. Ku mojemu zaskoczeniu, po sformułowaniu krytyki tych wskaźników niektórzy autorzy przystępują do referowania ich wartości, tak jakby rzeczywiście zdawali sobie sprawę z wpływu ALMP na zatrudnienie. Zob. np. A. Karwacki i in., op.cit.; E. Kryńska i in., op.cit.; *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje*, op.cit.

⁴⁹ Ibidem, s. 24 i nast. Takie przekonanie podtrzymują analizy ekonomiczne „efektywności netto” realizowane na podstawie danych z BAEL: zob. np. J. Kluve, *Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning?*, „Journal of Comparative Economics” 1999, Vol. 27, No. 1, s. 61–89. Na podstawie takich analiz stwierdzono, że szkolenia, w odróżnieniu od prac interwencyjnych i robót publicznych, mają pozytywny efekt zatrudnieniowy. Najnowsze badania „efektywności netto” przeprowadzane przy porównaniu uczestników ALMP oraz grupy kontrolnej na podstawie danych z systemu Syriusz wskazują na największy efekt netto dotacji na działalność gospodarczą, prac interwencyjnych oraz szkoleń zawodowych: zob. Z. Wiśniewski i in., op.cit. Jednocześnie autorzy zwracają uwagę na możliwość przeszacowania dwóch pierwszych oraz niedoszacowania trzeciego ze względu na sposób pomiaru. Natomiast mało „efektywne” okazały się staże, roboty publiczne i prace społecznie użyteczne. Te ostatnie negatywnie oddziaływały na szanse podjęcia pracy przez bezrobotnych. Wyniki analizy danych sondażowych, zebranych do celów porównawczych, są rozbieżne, jeśli chodzi o szkolenia zawodowe (które okazują się skuteczne, ale w dłuższej perspektywie czasu) i staże (które okazują się bardziej skuteczne niż wynikałoby z bazy danych Syriusz). Natomiast są one zbieżne, jeśli chodzi o brak pozytywnego wpływu prac społecznie użytecznych i robót publicznych na zatrudnienie oraz pozytywny wpływ prac interwencyjnych i dotacji na działalność gospodarczą.

Z perspektywy typowych analiz ekonomicznych aktywność szkoleniowa jest czynnikiem podnoszącym zasób „kapitału ludzkiego”, ten zaś – na mocy teorii i badań dotyczących zasobów – traktuje się jednoznacznie pozytywnie. Ekonomia dopuszcza też liczne uproszczenia analityczne, utożsamiając np. czas kształcenia z automatycznym przyrostem tego kapitału. Takie podejście zdominowało literaturę na temat polityki rynku pracy i nie pozwala – gdy się na nim oprzeć – ujrzeć praktyk szkoleniowych i tego, czy rzeczywiście udział w kształceniu równa się zwiększaniu zasobu kapitału ludzkiego⁵⁰.

Tymczasem – i tu odwołuję się do podstawowej wiedzy, którą zdobywa się od urzędników i bezrobotnych, przeprowadzając z nimi wywiady – nie istnieją szkolenia *per se*. Są szkolenia grupowe, których tematykę zamawia urząd i indywidualne, których szuka pod kątem swoich potrzeb bezrobotny; krótsze i dłuższe; realizowane w ciągu roku szkolnego lub podczas wakacji; tańsze i droższe; z ćwiczeniami praktycznymi wykonywanymi na profesjonalnym sprzęcie lub prowadzone głównie w formie wykładu; w miejscu lub poza miejscem zamieszkania; z dofinansowanym przejazdem i cateringiem lub bez.

Ponadto, szkolenie może być częścią większej całości, np. następować po rozmowie doradczej, warsztatach poszukiwania pracy i mieć kontynuację w postaci stażu u pracodawcy⁵¹. Może być również oderwanym działaniem, gdy urzędnicy dysponują niewystarczającymi środkami i starają się objąć programami „aktywizacji” jak największą liczbę osób.

Ponadto, decyzja o udziale w danym szkoleniu może być z punktu widzenia dalszej kariery zawodowej dość przypadkowa: bezrobotnym zdarza się wybierać aktualnie oferowaną przez urząd opcję, ponieważ PUP nie dysponuje w danym momencie bardziej odpowiednimi dla nich ofertami. Wybór może też być związany z przysługującym z tytułu udziału w szkoleniu stypendium, które jest dość atrakcyjne przy niskiej dostępności i poziomie świadczeń dla bezrobotnych w Polsce.

W jeszcze innym wariantcie uczestnictwo może być efektem przymusu: bezrobotny decyduje się na szkolenie, bo obawia się, że odmowa pociągnie za sobą sankcje i utraci on w ten sposób swój status administracyjny oraz powiązane z nim

⁵⁰ Ciekawą krytykę założeń modeli ekonomicznych w kontekście szkoleń dla bezrobotnych można znaleźć w nurcie analiz behawioralnych interwencji publicznych. Zob. np. K. Olejniczak, P. Śliwowski, *Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych*, w: (R) ewaluacja 2. Wiedza w działaniu, red. A. Haber, K. Olejniczak, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 37–38.

⁵¹ Na potrzebę integrowania różnych usług w ramach jednej instytucji czy między różnymi instytucjami zwracają uwagę m.in. A. Karwacki i in., *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej*, op.cit.; S. Mandes, *Activation Policies in a Fragmented Welfare System: the Case of Poland*, w: *Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, red. M. Heidenreich, D. Rice, Edward Elgar, Cheltenham 2016.

uprawnienia, czyli – co było specyficzne dla Polski w porównaniu z innymi krajami – przede wszystkim ubezpieczenie zdrowotne dla siebie i innych, nieubezpieczonych poza PUP członków rodziny. Urzędnikom, choć robią to niechętnie, zdarza się proponować dane szkolenie osobom nim niezainteresowanym. Dzieje się tak np., gdy muszą zamknąć projekt do końca roku i zebrać zadeklarowaną na etapie planowania projektu grupę beneficjentów lub gdy uznają, że mają do czynienia z osobą rejestrującą się wyłącznie z powodu ubezpieczenia zdrowotnego i decydują się wypisać jej skierowanie, zakładając, że odmówi ona udziału i zostanie karnie wyrejestrowana.

Co więcej, niektórzy rejestrujący się mogą mieć sceptyczne nastawienie do tego instrumentu ALMP. Są niechętni, ponieważ zdają sobie sprawę, że słabo zapamiętują i przyswajają nowe informacje lub też wcześniej szkolili się, a mimo to nie znaleźli pracy. Z kolei urzędnicy, prowadząc rekrutację na szkolenia, mogą informować o nich na różne sposoby: wyłącznie zamieszczając ogłoszenie na korytarzu i stronie internetowej, informując osoby, które mają akurat wyznaczoną wizytę w PUP lub – co zdarza się rzadziej – inicjując mejlowy lub telefoniczny kontakt z bezrobotnym. Ponadto – jak opisywałam wcześniej – w trakcie rekrutacji mogą być preferowane osoby, które zdobędą zaświadczenie od potencjalnego pracodawcy, w którym zobowiązuje się on do ich zatrudnienia, a eliminowane osoby postrzegane jako „słabo rokujące”. Czasem nawet – choć ma to miejsce głównie w wypadku rekrutacji na staż i prace subsydiowane – pozwala się pracodawcom zgłaszać własnych kandydatów, jeśli tylko skłonni są wypisać takie zaświadczenie. Oznacza to, że pozostali zarejestrowani bezrobotni nie dostają nawet możliwości ubiegania się o to miejsce w programie „aktywizacji”. Tymczasem, dla pracowników pierwszego kontaktu są to sposoby pozwalające osiągać lepsze wyniki wskaźników, na podstawie których ocenia się później „efektywność” urzędniczych działań. Istotne jest też dla nich utrzymywanie dobrych relacji z pracodawcami – ważnym partnerem PUP.

Pozostając przy tych przykładach, chciałam zwrócić uwagę na kilka złudzeń, które powstają, jeśli praktyki sprowadza się do realizacji narzędzi. Podobna nazwa niekiedy kryje za sobą te same działania. Jak przestrzegają J.-C. Barbier i W. Ludwig-Mayerhofer w numerze czasopisma porównującym europejskie światy aktywizacji – oficjalne nazwy i retoryka to nie to samo, co praktyki⁵². Rzecz w tym, że urzędnicy zamiast „implementować” przepisy, używają ich stosownie do swojej sytuacji, ograniczeń, wyobrażeń, umiejętności i innych zasobów oraz kontekstu, w którym funkcjonują. Badania *street-level bureaucracy* kładą nacisk na rozpoznawanie „strukturalnych

⁵² J.-C. Barbier, W. Ludwig-Mayerhofer, *The Many Worlds of Activation*, “European Societies” 2004, Vol. 6, No. 4, s. 430.

ograniczeń”⁵³, w obrębie których działają szeregowi pracownicy sektora publicznego, ponieważ to one w dużym stopniu określają pole manewru jednostek i dylematy, które rodzi „praca na pierwszej linii” (*frontline work*). Takie kwestie pozostają w narracji skoncentrowanej wokół ram prawnych i podstawowych statystyk prawie niewidoczne.

Problematiczne staje się też zaklasyfikowanie instrumentów według binarnych opozycji aktywny/pasywny, popytowy/podażowy. Skąd wiemy, że szkolenie działa aktywizująco, tak jak powinien działać instrument „aktywny”, a nie demotywująco, tak jak zakłada się, że działa instrument „pasywny” lub dlaczego sądzimy, że staże to narzędzia „podażowe”, jeśli dla części pracodawców stażyści mogą być przede wszystkim darmową siłą roboczą? Trzeba być niezwykle ostrożnym, używając takiego języka. Można łatwo przejąć wartościowanie zawarte *implicite* w międzynarodowej klasyfikacji statystycznej i założyć, że rodzaj wydatków informuje nas o praktyce urzędowej oraz o jej skutkach. O tej pułapce pisze J.-C. Barbier⁵⁴. Zwraca uwagę, że bardziej przezorni naukowcy biorą kategoryzację „aktywny”/„pasywny” w cudzysłów, ale nadal może ograniczać ich myślenie dychotomiczne. Barbier podkreśla też, że trudno jest rozpatrywać instrumenty i świadczenia oddzielnie, ponieważ one na siebie nawzajem oddziałują. Przestrzega przed ryzykiem dekontekstualizacji. Jego zdaniem konieczne jest dostrzeganie współzależności, np. między programami dla rynku pracy a całym systemem zabezpieczenia społecznego.

Warto również pamiętać, że używanie pewnych kategorii statystycznych czy wyliczanie wskaźników (takich jak „efektywność zatrudnieniowa”), może mieć moc sprawczą i wpływać wtórnie na charakter podejmowanych przez urzędników działań. Inaczej mówiąc, klasyfikacje, miary statystyczne i wskaźniki skuteczności stosowane przez biurokrację przekształcają administracyjną rzeczywistość, a nie tylko ją odzwierciedlają⁵⁵. Urzędnicy biorą pod uwagę oficjalne klasyfikacje i wskaźniki, decydując, które programy realizować, których bezrobotnych objąć ALMP i z którymi pracodawcami współpracować. Grają ze wskaźnikami, wiedząc, co jest obserwowane i nagradzane (np. brak rejestracji po programie ALMP, który utożsamia się z podjęciem pracy), a co pozostaje niewidoczne (np. kontrowersyjne praktyki polegające na utrudnianiu dostępu do ALMP osobom, które nie zapewnią

⁵³ M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy*, op.cit. s. XIV–XV.

⁵⁴ J.-C. Barbier, *À propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen*, Document de travail, nr 3, Centre d'études de l'emploi, Noisy-le-Grand 2000.

⁵⁵ Zob. np. E.Z. Brodtkin, *Policy Work: Street-level Organizations under New Managerialism*, op.cit.; J. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, Yale University Press, New Haven 1998; M. Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford, England – New York, 1997.

„dobrych” wyników)⁵⁶. Oznacza to, że błędem jest traktowanie klasyfikacji i miar wyłącznie jako technikaliów lub narzędzi poznawczych. Nie powinno się bowiem zapominać o ich performatywnej roli i politycznych konsekwencjach.

Używając określeń pochodzących z prawa, trzeba też uważać, by nie utożsamiać oficjalnych nazw z praktyką polityki publicznej, która powinna być przedmiotem empirycznej analizy. Zarówno bowiem nazwy narzędzi, jak i szersze klasyfikacje sugerują, że zazwyczaj instrument służy temu, co przyjmuje się za jego oficjalną funkcję lub, że jego realizacja przebiega tak jak zapisano w prawie czy oficjalnych wytycznych. Sugeruje to również specyficzny sposób narracji prowadzonej przez akademików.

Zamiast praktyk autorzy często opisują abstrakcyjny byt, który może nie mieć desygnatu w postaci konkretnych działań. Mówi się na przykład, że „aktywizacja bezrobotnych polega przede wszystkim na umożliwieniu im dotarcia do zatrudnienia i jego utrzymania”⁵⁷, a „pośrednictwo pracy polega na udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia (...)”⁵⁸ i „jest prowadzone w oparciu o (...) zasady: dostępności (...); dobrowolności – oznaczającej wolne od przymusu korzystanie z usług pośrednictwa pracy”⁵⁹. Jeszcze inne przykłady tego rodzaju narracji: „rola [poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej] jest o tyle szczególna, że koncentrują się [one] na człowieku”, który uzyskuje „kompleksową usługę, zaczynającą się od trafnie zdefiniowanego problemu przez wnikliwe rozpoznanie uwarunkowań i możliwości realizacji ustalonych celów, aż po udzielenie pomocy w doborze najlepszego wariantu postępowania i wskazywanie sposobu jego realizacji”⁶⁰.

Podsumujmy: zamiast powielać założenia odnośnie do celów polityki rynku pracy i w ten sposób pośrednio ją legitymizować, warto badać, co konkretnie robi się w jej imieniu. Takie podejście oznacza zmianę rozkładu akcentów. Nie przyjmujemy definicji polityki publicznej *a priori*. Nie zawężamy też obszaru zainteresowań do tego, co uznajemy na podstawie wstępnych założeń za „prawdziwą” aktywizację zawodową, pośrednictwo pracy czy poradnictwo zawodowe. Sprawdzamy empirycznie, co robią pracownicy pierwszego kontaktu, czym charakteryzuje się ich środowisko pracy oraz wychodząc od tych obserwacji próbujemy uchwycić warunki organizacyjne, które

⁵⁶ Więcej na temat stosunku urzędników do wskaźników w Polsce i ich praktyk zob. K. Sztandar-Sztanderska, *Obywatel spotyka państwo...*, op.cit., s. 111–127.

⁵⁷ *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje...*, op.cit., s. 19.

⁵⁸ G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie...*, op.cit., s. 161.

⁵⁹ E. Dolny, *Pomoc w poszukiwaniu pracy*, w: *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 33–34.

⁶⁰ G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie...*, op.cit., s. 161.

„wpływają na to, co jednostki *mogą* robić i *będą prawdopodobnie* robiły”⁶¹. W takim ujęciu na politykę rynku pracy można patrzeć nie tylko jak na mniej lub bardziej skuteczny sposób walki z bezrobociem czy zwiększenia zatrudnienia, ale również jak na działania służące sprawowaniu kontroli społecznej⁶², dyscyplinowaniu bezrobotnych⁶³, zmniejszaniu ich oczekiwań wobec państwa czy wręcz jak na działania sprzyjające „administracyjnemu wykluczeniu”⁶⁴, a także reprodukcji i legitymizacji nierówności⁶⁵.

Bariery „efektywnej implementacji”

Wielu autorów zajmujących się polityką rynku pracy skupia się również na identyfikacji „problemów”, „dysfunkcji” i „barier”. Niektórzy z nich formułują własne lub przytaczają międzynarodowe rekomendacje (Komisji Europejskiej, OECD, Banku Światowego). Wypowiadają się, co należałoby zrobić, by „efektywniej” stosować narzędzia, wyeliminować działania „pozorne” i „skutki uboczne”.

Autorzy są raczej zgodni co do ogólnej diagnozy, nawet jeśli różnią się w kwestii rozłożenia akcentów⁶⁶, mają inne przekonania na temat zakresu interwencji państwa w tym obszarze lub z większą rezerwą podchodzą do szans poprawy obserwowanej sytuacji. Właściwie wszyscy wskazują na jeden lub kilka z poniższych czynników utrudniających realizację polityki rynku pracy⁶⁷:

⁶¹ E.Z. Brodtkin, *The Inside Story...*, op.cit., s. 33, kursywa w oryginale.

⁶² Wątek kontroli społecznej porusza w swoim artykule o jawnych i ukrytych funkcjach programów aktywizacji zawodowej G. Koptas. Niestety, wbrew zawartym w tytule deklaracjom autorki, na ten temat dowiadujemy się stosunkowo niewiele. Píše ona przede wszystkim, że funkcją prac interwencyjnych i robót publicznych jest zachowanie pokoju społecznego, a nie zwiększenie szans na pozyskanie zatrudnienia. G. Koptas, *Bezrobocie i kontrola społeczna: jawne i ukryte funkcje programów aktywizacji zawodowej*, w: *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*, red. K.W. Frieske, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997.

⁶³ Temat dyscyplinowania bezrobotnych jest wspomniany z kolei we wprowadzeniu do książki A. Karwackiego i in., *Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych*, op.cit., s. 37 przy okazji omawiania jednego z instrumentów ALMP – prac społecznie użytecznych. Jednakże w dalszej części tekstu i wnioskach nie poświęca się temu zagadnieniu większej uwagi. Pojedyncze wzmianki na ten temat pojawiają się tylko w niektórych opracowaniach powiatowych.

⁶⁴ E.Z. Brodtkin, M. Majmundar, *Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2010, Vol. 20, No. 4, s. 827–848.

⁶⁵ K. Sztandar-Sztanderska, *Usługi publiczne dla wszystkich i dla nikogo?...*, op.cit.

⁶⁶ Różnice te są do pewnego stopnia pochodną momentu, w którym formułowana jest diagnoza. Na przykład we wcześniejszym okresie kładzie się w większym stopniu nacisk na niewystarczające środki na ALMP, co jest zrozumiałe ze względu na wysokość i strukturę wydatków oraz liczbę osób zarejestrowanych w urzędach pracy.

⁶⁷ Zob np.: M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia*, op.cit.; M. Góra, *Active Labor Market Policies in Poland*, op.cit.; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna...*, op.cit.; W. Kozek, *Rynek pracy...*, op.cit.; M. Kabaj, M. Danecka, *Bezrobocie i pomoc społeczna*, w: *Wygrani i przegrani polskiej*

- niewystarczające środki finansowe w stosunku do skali bezrobocia, niekorzystną strukturę wydatków z Funduszu Pracy, niewłaściwe adresowanie ALMP, brak systematycznej kontroli efektywności ALMP spełniającej standardy naukowe,
- niedostateczne powiązania polityki rynku pracy z polityką gospodarczą i społeczną oraz brak spójnej koncepcji polityki państwa w obszarze rynku pracy,
- sprzeczności w prawie lub brak regulacji,
- niską jakość dokumentów strategicznych oraz ich nieznanomość przez osoby odpowiedzialne za realizację zadań,
- słabe zaplecze kadrowe publicznych służb zatrudnienia, czyli niewystarczającą liczbę pracowników w stosunku do liczby obsługiwanych osób, nieodpowiednie kwalifikacje oraz postawy niesprzyjające wykonywaniu „pracy z ludźmi”,
- niedostateczną indywidualizację wsparcia,
- niską aktywność osób bezrobotnych, motywy rejestracji inne niż poszukiwanie pracy.

Nadziei na poprawę funkcjonowania polityki rynku pracy część z autorów upatruje w:

- prowadzeniu prozatrudnieniowej polityki gospodarczej⁶⁸,
- przygotowywaniu opracowań, ekspertyz, strategii na poziomie lokalnym⁶⁹,
- zwiększeniu wydatków na ALMP⁷⁰,
- zwiększeniu roli usług i instrumentów nastawionych na podniesienie kwalifikacji (czyli tzw. polityki podażowej), szczególnie wobec osób w trudnej sytuacji⁷¹,
- zwiększeniu zatrudnienia w publicznych służbach zatrudnienia (w szczególności pośredników i doradców) oraz podniesieniu kompetencji kadry m.in. przez szkolenia⁷²,

transformacji, red. M. Jarosz, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005, s. 114–140; K. Konecki, K. Kaczmarczyk, *Janusowe oblicza urzędów pracy*, op.cit.; A. Karwacki i in., *Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych*, op.cit.; A. Ruzik, *Analiza skuteczności aktywnej polityki...*, op.cit.; M. Danecka, *Bezrobocie i instytucje...*, op.cit.

⁶⁸ Zob. np. M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu...*, op.cit.; *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje...*, op.cit.

⁶⁹ Zob. np. M. Danecka, *Bezrobocie i pomoc społeczna*, op.cit.

⁷⁰ Zob. np. M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia...*, op.cit., s. 199 i nast.; M. Kabaj, M. Danecka, *Bezrobocie i pomoc społeczna...*, op.cit.; *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje...*, op.cit., s. 201–202.

⁷¹ Ibidem, s. 202; L. Gilejko, B. Błaszczuk, *Polityka rynku pracy...*, op.cit.; M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, op.cit.

⁷² *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje...*, op.cit., s. 200; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna...*, op.cit.; s. 321.

- indywidualizacji wsparcia (m.in. poprzez upowszechnienie indywidualnych planów działania)⁷³,
- poprawie adresowania ALMP (np. poprzez upowszechnienie doradztwa zawodowego, które ma pomagać w całościowej diagnozie sytuacji bezrobotnego oraz poprzez tzw. „profilowanie”, które traktuje się jako instrument zapobiegający bezrobociu długookresowemu)⁷⁴,
- poprawie współpracy publicznych służb zatrudnienia z ośrodkami pomocy społecznej (np. przez tworzenie zintegrowanej bazy danych)⁷⁵,
- poprawie współpracy publicznych służb zatrudnienia z innymi aktorami lokalnymi (m.in.: instytucjami edukacyjnymi, organizacjami pozarządowymi, agencjami zatrudnienia) oraz zwiększeniu znaczenia podmiotów niepublicznych w ramach polityki rynku pracy⁷⁶,
- budowaniu lepszych relacji z pracodawcami⁷⁷,
- uzależnianiu dostępu do polityki pasywnej od spełnienia warunków behawioralnych⁷⁸.

Zastanówmy się, co w takim ujęciu problematyki widać, a czego nie widać, jakie są milcząco przyjmowane założenia oraz jakie można mieć uwagi do tak sformułowanych wniosków.

Badacze koncentrują się na kontekście planowania i wdrażania polityki rynku pracy. Doceniają znaczenie czynników dość podstawowych: środków finansowych (włączając środki na zatrudnienie kadry), prawa i definiowanych na jego gruncie instrumentów oraz narzędzi kontroli i baz danych (wskaźników statystycznych, wspólnej bazy danych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej). Uważam, że te czynniki są istotne. Natomiast zastanawia mnie, dlaczego nie sprawdza się empirycznie, jak ten kontekst przekłada się na faktycznie podejmowane działania lub jeśli nawet w jakimś zakresie się to robi, to w niektórych publikacjach nie znajduje

⁷³ Ibidem, s. 321; G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie...*, op.cit.

⁷⁴ *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, op.cit.; Z. Wiśniewski, M. Wojdyło-Preisner, *Profilowanie bezrobotnych w Polsce i Niemczech* Wiśniewski, op.cit.; E. Kwiatkowski, *Podstawy teoretyczne zmian w polskiej polityce rynku pracy*, op.cit.

⁷⁵ L. Gilejko, B. Błaszczuk, *Polityka rynku pracy...*, op.cit.; G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie...*, op.cit.

⁷⁶ Ibidem; *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje...*, op.cit.; M. Danecka, *Bezrobocie i pomoc społeczna*, op.cit.; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna...*, op.cit.; A. Karwacki i in., *Reintegracja: aktywna polityka społeczna w praktyce*, op.cit.; J. Męcina, J., *Reforma instytucjonalna rynku pracy – jej pierwsze efekty i kolejne wyzwania*, „Polityka Społeczna” 2015, numer tematyczny 2, s. 2–12.

⁷⁷ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu...*, op.cit.; G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie...*, op.cit.

⁷⁸ Ibidem; *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje*, op.cit.; M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu...*, op.cit.

to odzwierciedlenia w konkluzjach. Z tego powodu autorom cytowanych prac zdarza się popełniać błędy: domyślają się, jak coś działa lub będzie działać, gdy w rzeczywistości nie mają na ten temat informacji.

Prowadzi to do błędu opisywanego przez H. Beckera, polegającego na wypełnianiu luk w wiedzy przez różnego rodzaju przypuszczenia generowane przez teorię lub światopogląd⁷⁹. Przykładowo rekomenduje się dalsze upowszechnianie staży jako instrumentów zorientowanych podażowo⁸⁰, gdy tymczasem wiadomo – również z raportu zawierającego tę rekomendację – że są one przez część pracodawców używane do obniżenia kosztów pracy⁸¹. *De facto* działają więc jak prace subsydiowane, czyli instrumenty zorientowane popytowo, które według cytowanej autorki powinno się ograniczać. Inny przykład: w zastosowaniu indywidualnych planów działania upatruje się szansy na lepsze dopasowanie działań do potrzeb indywidualnych⁸², gdy tymczasem używanie planów przy zasobach, jakimi dysponują PUP – szczególnie jako obowiązkowego narzędzia wobec mas bezrobotnych – sprowadza się do wypełnienia kolejnego formularza, a nie diagnozowania sytuacji jednostki i dopasowywania do niej typu interwencji.

Powyższe podejście sprawia, że znika również punkt widzenia osób, które politykę rynku pracy realizują oraz ludzi, do których jest ona kierowana. Nie dowiadujemy się o ich ograniczeniach i polu manewru, o tym, jak doświadczają polityki rynku pracy oraz jak działają w odpowiedzi na to doświadczenie. W literaturze pojawiają się albo wyrywkowe opinie tych osób na temat pojedynczego aspektu funkcjonowania polityki rynku pracy, albo odczłowieczona narracja o „działaniach pozornych” i dość ogólne stwierdzenia o „barierach”. Pełne rekomendacji teksty pozwalają nam wierzyć, że bariery uda się przezwyciężyć, jeśli tylko zmodyfikuje się któryś element układanki: zwiększy wydatki na politykę rynku pracy, zmieni prawo, zleci zadania innym organizacjom lub będzie urzędników i bezrobotnych lepiej kontrolować, np. przez wprowadzenie kolejnych sankcji lub wymagania odnośnie do osiągniętych wskaźników.

⁷⁹ H. Becker, *Tricks of the Trade: How to Think about your Research while you're Doing it*, University of Chicago Press, Chicago 1998.

⁸⁰ *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje*, op.cit., s. 202.

⁸¹ I. Wóycicka i in., *Klienci powiatowych urzędów pracy*, op.cit.; A. Ruzik, *Analiza skuteczności aktywnej polityki rynku pracy...*, op.cit.; A. Karwacki i in., *Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych*, op.cit.

⁸² G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie...*, op.cit.; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna...*, op.cit.

Jak ukonkretnić abstrakcyjną wizję polityki wobec bezrobocia?

Co znamienne, z prac akademickich znacznie więcej dowiadujemy się o dylematach i okolicznościach działania elit rządzących i ekspertów, którzy politykę rynku pracy planują⁸³: Jak projektować działania w kontekście radykalnych przemian gospodarczych i jednoczesnej przebudowy instytucji w obrębie wielu sfer? Jak ustalić priorytety i wydawać pieniądze w sytuacji ograniczeń budżetowych? Czy jest sens wydawać więcej środków na dość drogą aktywną politykę rynku pracy?

Proponuję zachować symetrię i potraktować równie poważnie osoby rejestrujące się jako bezrobotne i zatrudnione na niższych szczeblach administracji, czyli uwzględnić perspektywę ludzi, którzy zazwyczaj pozbawieni są głosu w debacie publicznej, a jednocześnie często są obarczani odpowiedzialnością za obserwowane nieprawidłowości. Pozwoli nam to spojrzeć na politykę publiczną z perspektywy jej wykonawców i adresatów, a nie wyłącznie w kategoriach abstrakcyjnych procesów, statystyk, przepisów lub z punktu widzenia decydentów politycznych. Do tego rodzaju analizy trzeba jednak posłużyć się odmienną koncepcją praktyk oraz zastosować inną metodologię.

Proponowana tu perspektywa nie oznacza też, że bezkrytycznie przyjmujemy punkt widzenia informatorów. Wręcz odwrotnie, staramy się wobec niego zdystansować i kontrolować własne nastawienie. Można to osiągnąć, z jednej strony celowo dobierając rozmówców o odmiennych doświadczeniach, funkcjach czy pozycji społeczno-ekonomicznej – co jest jedną z form realizacji postulatu „triangulacji danych” zalecanej przez N. Denzina⁸⁴. Z drugiej strony, warto czerpać wiedzę z różnorodnych źródeł, czyli stosować „triangulację metod”⁸⁵.

W wypadku publicznych służb zatrudnienia proponuję używać informacji pochodzących nie tylko z wywiadów czy standardowo analizowanych statystyk i przepisów, ale również:

⁸³ F. Bafoil, *Europe centrale et orientale: mondialisation, européanisation et changement social*, Presses de Sciences Po, Paris 2006; J. Hausner, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Scholar, Warszawa 2007.

⁸⁴ N.K. Denzin, *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, Aldine Pub.Co., Chicago 1970.

⁸⁵ Ibidem.

- z obserwacji,
- z pisemnych wytycznych resortu pracy dla kadry PUP, takich jak: podręcznik dla liderów klubu pracy wykorzystywany podczas zajęć aktywizacyjnych, podręcznik profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, zeszyty informacyjno-metodyczne, w których m.in. znajdziemy wskazówki, jak interpretować kontrowersyjne prawo lub sprzeczne z innymi regulacjami przepisy (np. wspomnianą zasadę „dobrowolności” pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego),
- z codziennych narzędzi stosowanych w kontakcie z bezrobotnymi, takich jak: druki wypełniane przez urzędników i osoby rejestrujące się w PUP, komunikaty adresowane do bezrobotnych, kwestionariusz profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, oprogramowanie komputerowe i dokumenty dające wgląd w kryteria oceny urzędów i urzędników.

Takie łączne stosowanie różnych technik zbierania i analizy danych pozwala nie tylko kontrolować słabość jednej metody przez zestawienie jej z inną, ale również umożliwia budowanie całościowego obrazu funkcjonowania biurokracji pierwszego kontaktu. Przykładowo, analizując prawo, wytyczne resortu pracy oraz dane na temat zatrudnienia w PUP i sytuacji na lokalnym rynku pracy, zastanawiamy się, jakie tworzą one ramy dla interakcji między urzędnikami a bezrobotnymi, jakie stwarzają potencjalnie ograniczenia i margines manewru. Następnie na podstawie wywiadów z urzędnikami sprawdzamy, gdzie urzędnicy widzą ograniczenia, a gdzie margines manewru i – zestawiając te informacje dodatkowo z danymi z obserwacji i wywiadami z bezrobotnymi – co urzędnicy z prawem robią, jak interpretują przepisy, jak i dlaczego wykorzystują luki prawne lub grają wskaźnikami.

Omawiane podejście pozwala również zdystansować się wobec popularnego przekonania, wedle którego problemy z „implementacją” czy „rozdzźwięk” między oficjalnymi celami a praktyką (*implementation gap*) są spowodowane brakiem podporządkowania ze strony biurokratów (*compliance*). Taka definicja przyczyn trudności sugeruje, że uniwersalnym rozwiązaniem, do którego należy dążyć, jest ściślejsza kontrola urzędników lub sterowanie nimi np. poprzez bodźce finansowe⁸⁶. Tymczasem badania terenowe każą patrzeć na wprowadzane ogólnie rozwiązania kontrolne (np. numeryczne wskaźniki) – jak wyjaśnia E. Brodtkin – jak na „pole gry” i „reguły gry”, zawsze „pozostawiające dość przestrzeni na dyskreccjonalność we wdrażaniu polityki publicznej” w obszarach nieobjętych nadzorem⁸⁷. Stosujący

⁸⁶ V. Dubois, *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France*, 2012 http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/66/06/73/PDF/GEAP_Intro_Dubois.pdf; E.Z. Brodtkin, *The Inside story...*, op.cit.; E.Z. Brodtkin, *Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism*, op.cit.

⁸⁷ Ibidem, s. 258.

metodę obserwacji naukowcy przestrzegają, że pracownicy instytucji publicznych, dostosowując swoje działania w kwestiach podlegających kontroli, mogą ograniczać inne niemierzalne i nienagradzane, ale ważne działania: dbałość o dostępność usług publicznych, jakość interwencji czy dostosowanie interwencji do potrzeb i sytuacji konkretnych ludzi (*responsiveness*)⁸⁸. W związku z tym badacze ci postulują, by analiza wykaczała poza „zakładane, preferowane czy nawet uznane rezultaty i efekty” i obejmowała również „wszystko inne, co biurokracie pierwszego kontaktu robią, gdy praktykują politykę publiczną”⁸⁹.

Zdaniem francuskiego socjologa V. Dubois, to ugruntowane empirycznie podejście odsłania także nieprzystawalność dyskursu medialnego i politycznego o „proaktywizujących” reformach *welfare state* do strukturalnych przemian rynku pracy i realiów funkcjonowania instytucji pomocowych⁹⁰. Badacze zwracają uwagę na ograniczone zasoby finansowe i kadrowe instytucji publicznych, rosnącą niepewność na rynku pracy i coraz bardziej zróżnicowaną populację adresatów polityki publicznej. Ta nieprzystawalność dyskursu do realiów – zdaniem niektórych – pogłębia się do tego stopnia, że można uznać ją za charakterystyczny rys współczesnych *welfare state*⁹¹. Od kadry służb zatrudnienia wymaga się pełnienia sprzecznych ról: bezosobowego biurokraty i empatycznego doradcy; kontrolera i „wspomagacza” (*enabling, empowering role*); partnera pracodawców i bezstronnego urzędnika działającego w interesie wszystkich bezrobotnych (również tych najgorzej wyposażonych w kapitały cenione na rynku); menedżera rozliczanego za efekty i urzędnika dbającego o realizację prawa i sprawiedliwą dystrybucję niewystarczających środków⁹². Jako wykonawcy muszą więc na co dzień konfrontować się ze sprzecznościami wpisanymi w oficjalną politykę, dystrybuować niewystarczające zasoby, rozstrzygać dylematy, które ta praca przed nimi stawia i – o czym się rzadko wspomina – ponoszą również tego osobiste konsekwencje⁹³.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ E.Z. Brodtkin, *Putting Street-level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2011, Vol. 21, s. 200.

⁹⁰ V. Dubois, *Towards a Critical Policy Ethnography*, op.cit.

⁹¹ V. Dubois, *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France*, op.cit.

⁹² Zob. np. S. Wright, *The Administration of Transformation: A Case Study of Implementing Welfare Reform in the UK*, w: *Administering Welfare Reform: International Transformations in Welfare Governance*, red. P. Henman, M. Fenger, Policy Press, Bristol 2006; C. Garsten i in., *Negotiating Social Citizenship at the Street-Level: Local Activation Policies and Individualization in Sweden and Poland*, w: *Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, red. M. Heidenreich, D. Rice, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2016, s. 265–293.

⁹³ M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy...*, op.cit.; V. Dubois, *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France*, op.cit.

Bibliografia

- Bafoil F., *Europe centrale et orientale: mondialisation, européanisation et changement social*, Presses de Sciences Po, Paris 2006.
- Barbier J.-C., *À propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen*, Document de travail, nr 3, Centre d'études de l'emploi, Noisy-le-Grand 2000.
- Barbier J.-C., Ludwig-Mayerhofer W., *The Many Worlds of Activation*, "European Societies" 2004, Vol. 6, No. 4.
- Becker H.S., *Tricks of the Trade: How to Think about your Research while you're Doing it*, University of Chicago Press, Chicago 1998.
- Berger P.L., Luckmann T., *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983.
- Brodkin E.Z., Majmundar M., *Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 2010, Vol. 20, No. 4.
- Brodkin E.Z., *Policy Work: Street-level Organizations Under New Managerialism*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 2011, Vol. 21.
- Brodkin E.Z., *Putting Street-level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 2011, Vol. 21.
- Brodkin E.Z., *The Inside Story: Street-level Research in the US and beyond*, w: *Understanding Street-level Bureaucracy*, red. P. Hupe, M. Hill, A. Buffat, Policy Press, Bristol 2015.
- Danecka M., *Bezrobocie i instytucje rynku pracy*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2005.
- Denzin N.K., *The Research Act: a Theoretical Introduction to Sociological Methods*, Aldine Pub.Co., Chicago 1970.
- Dolny E., *Pomoc w poszukiwaniu pracy*, w: *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2010.
- Dubois V., *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France*, 2012 http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/66/06/73/PDF/GEAP_Intro_Dubois.pdf
- Dubois V., *Towards a Critical Policy Ethnography: Lessons from Fieldwork on Welfare Control in France*, "Critical Policy Studies" 2009, Vol. 3, No. 2.
- Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne: flexicurity po polsku?*, Instytut Spraw Publicznych, red. M. Rymsza, Warszawa 2005.
- Fassin D., *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions*, PlutoPress, London 2015.
- Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

- Fretwell D., *Annex 3A. Active Labor Market Programs*, w: *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, red. N. Barr, World Bank, Washington, D.C. 2005.
- Frieske K.W., *Socjologia demaskatorska*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.
- Garsten C., Jacobsson K., Sztandar-Sztanderska K., *Negotiating Social Citizenship at the Street-level: Local Activation Policies and Individualization in Sweden and Poland*, w: *Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, red. M. Heidenreich, D. Rice, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2016.
- Gilejko L., Błaszczuk B., *Polityka rynku pracy: doświadczenia europejskie i polskie*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2008.
- Golczyńska-Grondas A., Grotowska-Leder J., *Instytucjonalne ramy i ograniczenia w doradztwie zawodowym*, w: *Metoda biograficzna w doradztwie zawodowym i pracy socjalnej*, red. A. Golczyńska-Grondas, Ł. Dunajew-Tarnowska, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2006.
- Góra M., *Active Labor Market Policies in Poland*, w: *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspective*, red. J. Kluve, Springer, 2006.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna: o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009.
- Hausner J., *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Scholar, Warszawa 2007.
- Kabaj M., Danecka M., *Bezrobocie i pomoc społeczna*, w: *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*, red. M. Jarosz, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.
- Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000.
- Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymsza M., *Reintegracja: aktywna polityka społeczna w praktyce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Karwacki A., Kubicki P., Ruzik-Sierdziński, A., *Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Karwacki A., *Papierowe skrzydła: rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2010.
- Karwacki A., Rymsza M., *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji: usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymsza, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011.
- Kluve J., *Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning?*, "Journal of Comparative Economics" 1999, Vol. 27, No. 1.
- Konecki K., Kaczmarczyk K., *Janusowe oblicza urzędów pracy* w: *Socjologia bezrobocia*, red. T. Borkowski, A. Marcinkowski, Interart, Katowice 1999.
- Koptas G., *Bezrobocie i kontrola społeczna: jawne i ukryte funkcje programów aktywizacji zawodowej*, w: *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*, red. K.W. Frieske, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997.
- Kozek W., *Rynek pracy: perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie: podstawy teoretyczne*, WN PWN, Warszawa 2002.
- Kwiatkowski E., *Podstawy teoretyczne zmian w polskiej polityce rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2015, numer tematyczny 2.
- Lipsky M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York 2010.
- Mandes S., *Activation Policies in a Fragmented Welfare System: the Case of Poland*, w: *Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, red. M. Heidenreich, D. Rice, Edward Elgar, Cheltenham 2016.
- Martynuska A., *Praktyka publicznych służb zatrudnienia – potrzeba realnej reformy. Bardzo subiektywny punkt widzenia*, „Polityka Społeczna” 2015, nr tematyczny 2.
- Męcina J., *Reforma instytucjonalna wobec rynku pracy – jej pierwsze efekty i kolejne wyzwania*, „Polityka Społeczna” 2015, numer tematyczny 2.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Standardy usług wobec rynku pracy i warunki ich realizacji. Wyjaśnienia dla Pracowników Publicznych Służb Zatrudnienia*, „Zeszyt Informacyjno-Metodyczny Doradcy Zawodowego”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Niklas J., Sztandar-Sztanderska K., Szymielewicz K., *Profiling the Unemployed in Poland. Social and Political Implications of Algorithmic Decision Making*, Panoptykon Foundation, Warszawa 2015, https://panoptykon.org/sites/default/files/leadimage-biblioteka/panoptykon_profiling_report_final.pdf
- O’Leary C., Nesporova A., Samorodov A., *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*, International Labour Office, Geneva 2001.
- Olejniczak K., Śliwowski P., *Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych*, w: *(R) ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, red. A. Haber, K. Olejniczak, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014.
- Piven F.F., Cloward R.A., *Poor People’s Movements: Why they Succeed, how they Fail*, Pantheon Books, New York 1977.
- Power M., *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford, England – New York 1997.
- Puhani P.A., *Advantage through Training? A Microeconomic Evaluation of the Employment Effects of Active Labour Market Programmes in Poland*, paper presented at September 1998, Mannheim.
- Ragaru N., *La rivière et les petits cailloux. Elargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale*, w: *L’européanisation d’Ouest en Est*, red. F. Bafoil, T. Beichelt, L’Harmattan, Paris 2008.
- Ruzik A., *Analiza skuteczności aktywnej polityki rynku pracy w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w: *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy*, red. S. Golińska, A. Ruzik, B. Pielniński, J. Gandziarowska, IPiSS, Warszawa 2007.

- Scott J.C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, Yale University Press, New Haven 1998.
- Spytek-Bandurska G., *Aktywizacja zawodowa osób marginalizowanych społecznie*, w: *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Sztandar-Sztanderska K., *Activation of the Unemployed in Poland: From Policy Design to Policy Implementation*, "International Journal of Sociology and Social Policy" 2009, Vol. 29, No. 11/12.
- Sztandar-Sztanderska K., *Nie zrzucamy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych. Uwagi o niepożądanych konsekwencjach nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, EAPN Polska, 2013, http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2013/10/Ekspertyza_3.pdf
- Sztandar-Sztanderska K., *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Sztandar-Sztanderska K., *Usługi publiczne dla wszystkich i dla nikogo? Krytyczne studium wymogów administracji pracy*, „Polityka Społeczna” 2015, numer tematyczny 1.
- Szylko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2004.
- W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Wiśniewski Z., Dolny E., Jaskólska B., Maksim M., Śliwicki D., Wojdyło-Preisner M., Zawadzki K., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011.
- Wiśniewski Z., Wojdyło-Preisner M., *Profilowanie bezrobotnych w Polsce i Niemczech*, „Polityka Społeczna” 2015, numer tematyczny 2.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K., *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Toruń 2010.
- Wóycicka I., Sztandar-Sztanderska K., Zieleńska M., *Klienci powiatowych urzędów pracy, w: Analiza funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008.
- Wright S., *The Administration of Transformation: A Case Study of Implementing Welfare Reform in the UK*, *Administering Welfare Reform: International Transformations in Welfare Governance*, red. P. Henman, M. Fenger, Policy Press, Bristol 2006.
- Zieleńska M., *Mechanizmy reprodukcji i zmiany w systemie administracji publicznej na przykładzie wdrażania otwartej metody koordynacji*, Scholar, Warszawa 2015.